

## Uttalanden om Migrationsverkets handläggningstider i tillståndsärenden

---

### Bakgrund

Migrationsverket har under lång tid haft problem med handläggningstider som överskrider författningsreglerade tidsfrister i tillståndsärenden. I december 2014 kritiserade jag Migrationsverket för långa handläggningstider i bl.a. ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete (se JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013). Därefter gjorde jag en särskild uppföljning av de åtgärder som Migrationsverket vidtagit för att komma till rätta med handläggningstiderna. Uppföljningen visade att handläggningstiderna fortsatte att öka i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning, trots åtgärder från Migrationsverkets sida. Handläggningstiderna hade även ökat i andra ärendekategorier. Enligt min bedömning berodde de långa handläggningstiderna till stor del på omständigheter utanför Migrationsverkets kontroll. Jag uttalade därför inte någon ytterligare kritik mot Migrationsverket i mitt beslut den 23 juni 2016, men betonade att situationen var allvarlig och att de långa handläggningstiderna drabbar enskilda svårt. Det yttersta ansvaret för att Migrationsverket kan fatta beslut inom rimlig tid och inom författningsreglerade tidsfrister ligger hos regering och riksdag. Jag lämnade därför över mitt beslut till Justitiedepartementet. (Se JO 2016/17 s. 646, dnr 2132-2015.)

Det har därefter fortsatt att komma in många klagomål till JO om långsam handläggning hos Migrationsverket, och jag har följt utvecklingen på området bl.a. genom inspektioner hos Migrationsverket samt genom den löpande klagomålshanteringen.

Det bör också nämnas att Justitiekanslern (JK) i två beslut den 19 maj 2017 prövade skadeståndsanspråk mot staten med hänvisning till lång handläggningstid i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning, men kom fram till att staten inte var skadeståndsskyldig eftersom dröjsmålen inte var oaktsamma i skadeståndslagens mening mot bakgrund av de mycket speciella omständigheterna (dnr 3990-16-40 och 7552-16-40). JK framhöll dock att en

överträdelse av en författningsreglerad tidsfrist i många fall kan bedömas som oaktsam och alltså medföra skadeståndsskyldighet för staten.

### **Anmälningarna**

Under perioden september–november 2016 kom var och en av AA, BB, CC, DD och EE in med en anmälan till JO om långsam handläggning av ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och anknytning. Ärendena framstod som särskilt anmärkningsvärda eftersom Migrationsverket inte hade vidtagit några åtgärder alls i dem under lång tid. Jag beslutade därför att utreda dessa ärenden.

### **Utredningen**

#### **Ärende 1 (dnr 5600-2016)**

AA anmälde bl.a. att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete hade registrerats hos Migrationsverket den 19 december 2014 och att det fortfarande inte hade utsetts någon handläggare i ärendet 19 månader senare. Vid mejlkontakt med Migrationsverket fick AA bara undanflykter till svar.

Migrationsverket anförde bl.a. följande. Ansökan om arbetstillstånd kom in den 19 december 2014 och fördes över till region Syd för handläggning. Därefter lämnades ärendet över till region Stockholm. Regionen registrerade en första handläggare i ärendet den 3 mars 2015. Efter det vidtog regionen inga handläggningsåtgärder. Den 29 februari 2016 skickade regionen ärendet vidare till region Mitt i enlighet med ett centralt beslut som Migrationsverket fattat med anledning av det stora antalet ärenden som var registrerade i region Stockholm. Region Mitt bedömdes ha kapacitet att handlägga och fatta beslut i ärendet tidigare än region Stockholm. Bland de ärenden som region Mitt tog över ingick omkring 2 200 ärenden som kommit in under 2014. Efter att en handläggare blivit registrerad i ärendet den 9 mars 2016 gjordes vissa kompletteringar den 20 december 2016. Den 23 januari 2017 fattade Migrationsverket beslut i ärendet.

#### **Ärende 2 (dnr 6033-2016)**

Av BB:s anmälan framgick bl.a. följande. Den 16 september 2014 ansökte BB:s sambo om uppehållstillstånd på grund av anknytning till BB. Migrationsverket svarade inte på frågor, och BB fick intrycket att myndigheten skickade standardiserade svar.

Migrationsverket anförde bl.a. följande. Ansökan om uppehållstillstånd kom in till myndigheten den 16 september 2014. Den 10 mars 2015 påbörjades viss handläggning; bl.a. begärdes en komplettering av handlingar och en utredning vid en ambassad. Den 13 mars och den 11 maj 2015 kom ambassadutredningen och de handlingar som efterfrågats in. Ärendet fördes därefter över till region Syd för muntlig utredning med BB, som var bosatt i Malmö. Den 12 januari 2017 kallades BB till muntlig utredning som skulle äga rum den 8 februari 2017. Verket fattade beslut om uppehållstillstånd den 21 februari 2017.

### Ärende 3 (dnr 6343-2016)

CC anmälde bl.a. följande. Efter en ansökan om förlängt uppehållstillstånd på grund av anknytning vidtog Migrationsverket inte några åtgärder i ärendet under 26 månader och svarade inte heller på frågor om när ärendet skulle börja handläggas. Även om CC:s partner hade rätt att stanna i Sverige under tiden ärendet handlades hade hon inte rätt att åka tillbaka till Sverige efter en utlandsresa. Hon kunde därför inte hälsa på sin dotter och barnbarn.

Migrationsverket anförde bl.a. följande. Den 15 augusti 2014 kom en ansökan om förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning in till myndigheten. Ansökan var inledningsvis registrerad vid en enhet i Örebro. Under tiden den 15 augusti 2014 till 20 april 2016 ansvarade enheten i Västerås för ärendet. Ärendet förvaltades av teamledare utan att några faktiska handläggningsåtgärder vidtogs. Den 6 december 2016 genomförde Migrationsverket muntliga utredningar med sökanden och med CC. Verket fattade beslut den 20 december 2016.

### Ärende 4 (dnr 6670-2016)

Av DD:s anmälan framgick bl.a. följande. Den 24 oktober 2014 ansökte hans fru om uppehållstillstånd på grund av anknytning till honom. De fick besked om att de skulle bli kallade till muntlig utredning, men de har ännu inte fått någon sådan kallelse. Vid kontakt med Migrationsverket fick de till svar att de måste fortsätta att vänta på besked.

Migrationsverket anförde bl.a. följande. Den 24 oktober 2014 kom en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning in till myndigheten. Ärendet handlades inledningsvis av region Stockholm, som den 17 november 2014 begärde in en skriftlig utredning av DD. Han yttrade sig den 8 december 2014. Den 1 mars 2016 fördes ärendet över till region Syd för muntlig utredning av DD, som var bosatt i Malmö. Under perioden den 2 mars 2016 till 7 december 2016 kom det in ett antal förfrågningar från DD om ärendet. DD fick bl.a. besked om Migrationsverkets långa handläggningstider och att han skulle få besked om kallelse till muntlig utredning. Den 25 januari 2017 höll Migrationsverket en muntlig utredning i Malmö. I februari 2017 hade beslut inte fattats i ärendet.

### Ärende 5 (dnr 6877-2016)

Av EE:s anmälan framgick bl.a. att hon den 22 september 2014 ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin make och att Migrationsverket vid tidpunkten för anmälan till JO ännu inte hade gett några besked i ärendet. Att leva åtskild från sin make har haft en mycket negativ inverkan på henne och gjort hennes liv svårare.

Migrationsverket anförde bl.a. följande. Ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning kom in till region Syd den 22 september 2014. Ärendet fördes över till region Stockholm den 19 november 2014. Regionen skickade ett

frågeformulär till EE:s make den 5 december 2014, som svarade den 23 december 2014. Under tiden den 24 mars 2015 till 18 december 2015 kom det in ett flertal förfrågningar, bl.a. om när beslut kunde fattas i ärendet. Den 29 december 2015 flyttades ärendet till region Syd för muntlig utredning med EE:s make, som var bosatt i Malmö. Utredningen genomfördes den 6 december 2016. Beslut i ärendet fattades den 25 januari 2017.

### Migrationsverkets bedömning

Migrationsverket redovisade i huvudsak följande bedömning av ärendena.

Ansökningarna i de fem ärendena kom in till Migrationsverket under 2014 och överfördes mellan olika regioner. Den faktiska handläggningen av ansökningarna påbörjades först efter omkring ett och ett halvt till drygt två år. I februari 2017 hade beslut ännu inte fattats i ett av ärendena.

Handläggningen har främst fördröjts av det mycket stora antalet ansökningar om uppehållstillstånd, som lett till att ärenden hamnat i balanser under längre perioder och att ärenden överförts mellan enheter och regioner. Vidare har de långa handläggningstiderna berott på hög arbetsbelastning och handläggare som varit i behov av stöd och vägledning på grund av nyanställning.

Enligt regeringens regleringsbrev till Migrationsverket för 2017 ska handläggningstiderna för ansökningar på grund av anknytning, arbete och studier vara så korta som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet. Vidare ska verket ta fram handlingsplaner för hur handläggningen av tillståndsärenden kan förkortas genom produktivitetsoökningar och effektiviseringar.

Enligt Migrationsverkets verksamhetsplan och övergripande planering för bl.a. 2017 arbetar myndigheten för att öka antalet fattade beslut i tillståndsärenden och väsentligt minska balansen av öppna anknytningsärenden samt halvera balansen av arbetstillståndsärenden senast vid årsslutet.

Målsättningen är att handläggningstiderna för anknytningsärenden inte ska överskrida tidsgränserna i utlänningsförordningen efter halvårsskiftet 2018. För att nå framgång i arbetet med att förkorta handläggningstiderna avser myndigheten i huvudsak att etablera ett arbetssätt som innebär att ärenden ska sorteras efter sin beskaffenhet tidigt i processen och vara klara för avgörande. Myndigheten kommer även att kontinuerligt följa resultat och avvikelser för att använda det i den fortsatta planeringen och styrningen. För att följa och säkra den rättsliga kvaliteten ska myndigheten också genomföra nationella kvalitetsuppföljningar av bl.a. anknytningsärenden.

Migrationsverket har vidare i en särskild instruktion om åtgärder för att förkorta handläggningstiderna i ärenden om arbetstillstånd under 2017 (SI-01/2017) beslutat om ett antal åtgärder, t.ex. att utreda möjligheterna att skapa fördelningsenheter liknande de som finns på asylområdet, göra uppföljning i

förhållande till huvudärendet och knyta enskilda ärenden till en ansvarig handläggare. Syftet är att nå en effektivare och snabbare handläggning.

### **Rättsliga utgångspunkter**

Varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen, FL).

Ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in om det inte finns särskilda skäl (4 kap. 21 a § utlänningsförordningen).

Ett ärende om uppehållstillstånd för arbete ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in. Den tiden får förlängas om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras (4 kap. 21 b § utlänningsförordningen).

I ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas (se 15 § FL). JO har vid flera tillfällen uttalat att alla uppgifter för ärendets bedömning ska redovisas i akten. Även uppgifter som enbart rör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter måste därför i stor utsträckning dokumenteras. (Se JO 2011/12 s. 314, dnr 6090-2009, särskilt s. 362.)

### **Bedömning**

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd har stor betydelse för de som berörs. Om ett uppehållstillstånd beviljas innebär det att sökanden får vistas i Sverige, medan ett avslag som regel innebär att han eller hon måste lämna landet eller inte får komma hit. Under den tid som det tar att handlägga ansökningar om uppehållstillstånd lever de som berörs i ovisshet om utgången. Det kan orsaka otrygghet och lidande samt i en del fall även ekonomiska förluster att under lång tid vänta på ett beslut som har avgörande betydelse för personliga och ekonomiska förhållanden. Att långa handläggningstider drabbar enskilda hårt framgår tydligt av de anmälningar som kommer in till JO och av de samtal som JO får från personer som befinner sig i den situationen.

En myndighet ska självklart avgöra ärenden inom författningsreglerade frister. Det är även i övrigt av stor vikt att ärenden vid Migrationsverket kan avgöras inom rimlig tid, särskilt med hänsyn till att verksamheten har en så stor påverkan på enskildas liv.

Migrationsverkets handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och anknytning har under de senaste åren legat över, och i många fall mycket över, författningsreglerade tidsfrister. Det förhållandet, liksom att ärenden blir liggande under lång tid utan att några faktiska handläggningsåtgärder vidtas, är givetvis inte acceptabelt. De ärenden som har varit föremål för denna granskning illustrerar den aktuella situationen vid verket. Som

Migrationsverket konstaterat påbörjades inte någon faktisk handläggning av ärendena förrän efter omkring 18–24 månader, och i februari 2017 hade beslut ännu inte fattats i ett av ärendena. Som jag har konstaterat tidigare är det dock ytterst en fråga för regering och riksdag att se till att Migrationsverket har resurser för att fatta beslut inom rimlig tid och inom gällande tidsfrister (se JO 2016/17 s. 646).

Migrationsverket har uppgett att myndigheten har genomfört insatser för att förkorta handläggningstiderna i tillståndsärenden. Jag ser naturligtvis positivt på att verket vidtar åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. I det sammanhanget vill jag framhålla vikten av rutiner som säkerställer en regelbunden uppföljning av ärendehantering. Det är också viktigt att åtgärder som vidtagits eller överväganden som gjorts dokumenteras, även när det gäller handläggningsfrågor. Det kan skapa mer gynnsamma förutsättningar för den fortsatta handläggningen.

Enligt min uppfattning är det i dagsläget för tidigt att dra några slutsatser av effekterna av de åtgärder som har vidtagits och planeras. Med hänsyn till det och mot bakgrund av att Migrationsverket inte kommit till rätta med handläggningstiderna kommer jag att fortsätta att följa utvecklingen.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendena.